

紹介 ジュリア・パーカーの福祉モデル Julia Parker ; Social Policy and Citizenship, London, 1975

著者	阿部 重樹
雑誌名	経済研究年誌
号	4
ページ	131-138
発行年	1980-12-15
URL	http://id.nii.ac.jp/1204/00024402/

ジュリア・パーカーの福祉モデル

— Julia Parker; Social Policy and
Citizenship, London, 1975—

阿 部 重 樹

本稿は、ジュリア・パーカー著『社会福祉政策と市民権』¹⁾の第1章福祉の諸モデルを中心とする紹介である。

本書の著者ジュリア・パーカーは、オックスフォード大学の The Department of Social and Administrative Studies に所属する講師である。

先ず最初に本書の簡単な内容紹介をしておく。

本書は、全体で10章から構成されており各章のテーマは以下のようになっている。

- | | |
|------------|----------|
| 1. 福祉の諸モデル | 6. 教育の分配 |
| 2. 血族関係と福祉 | 7. 住宅の分配 |
| 3. 社会階層と福祉 | 8. 福祉の分配 |
| 4. 所得の分配 | 9. 市民権 |
| 5. 保健の分配 | 10. 政策遂行 |

ところで、本書は内容の面から3つの部門に分けることができる。

第1の部門は、第1章、第2章、第3章の3章があてられ「社会福祉政策と社会構造」というテーマのもとに、英国の社会福祉政策に関する分析のための理論が述べられている。福祉の3つのモデルは貧困の本質と原因、および貧困に対処する特定の公共活動についての考え方を分類する。そして、福祉サービスに関する様々な種類に対するニードあるいは需要が、

家族構造、産業組織、階級的地位との関連で検討されている。

第2の部門は、第4章から第8章までで、所得維持、保健、教育、住宅、福祉に関連する英国の社会福祉政策の分析である。その分析は、種々の財とサービスが国民の間に分配されてゆく過程、及びその分配が家族構造や社会構造に如何なる影響を及ぼすのかに、分析の力点がおかれている。

これらの諸政策は、パーカーが説く福祉の3つのモデルのどれか1つから特性を与えられる有用性をどの程度表わしているのかという点から検討される。このような検討によって、政府の社会福祉政策における不整合性を確認するとともに、またその社会福祉政策がある特定のモデルへと向かっているのか、あるいはその特定のモデルから離れていっているのかという発展の傾向を示すことに努めている。

第9章と第10章があてられている第3の部門は、市民権という概念と社会福祉政策との関連の考察に向けられている。先ず第9章では、分配される財貨とサービスの基準としてニードという概念を用いる問題、そのような分配が遂げられる過程における普遍的サービスと選択的サービスとの有用性に関する問題、社会福祉政策における民主主義的管理と消費者参加に対する市民権原理のもつ意味に関する問題への検討がなされている。更に終章において、政策目標の合理的な認識をするためのより有効な計画立案と研究の必要性が強調される。

以上が本書の簡単な概要であるが、次に以下においてパーカーの福祉の3つのモデルあるいは福祉の3つのアプローチ——「自由放任主義的アプローチ」(the laissez-faire approach), 「社会主義的アプローチ」(the socialist approach), 「自由主義的アプローチ」(the liberal approach)——をやや詳しく紹介しよう。

パーカーが「自由放任主義的」と呼ぶ第1の型のアプローチは、個人主義(individualism)のいささか単純な型態に基礎をおくものである。それは、経済成長とあらゆる種類の諸活動における個人の自由とに大きな価値を認めているのである。所得、教育、医療サービスの分配、そしてその

他のソーシャル・ケアは、生産システムと、強力なものを抑制するか劣弱なものを保護するかという最低限度の国家の干渉を伴う個人の能力とに依存している。「自由放任主義的アプローチ」によると、貧困はほとんどが個人主義的運命的であると考えられがちであり、わずかに社会の平穏さを脅すまでに生活水準が最低生活水準以下に下がった時に政府の活動にとって問題となるのである。すなわちこの「自由放任主義的アプローチ」においては、貧困の概念は相対的なものというよりも絶対的なものとして考えられている。

更に「自由放任主義的アプローチ」は、2つの仮定の上に基礎を置いている。すなわち、生活水準と機会 (opportunity) を決定する最も公正で有効な手段は市場であり、個人の自由という考えに任せることが最も価値あることという確信である。第2の仮定は、この第1の仮定と密接な関係をもっている。政府の干渉は、経済活動の妨げとなり、個人の自由な選択を圧迫するという意味において望ましくもなく危険でさえあるという仮定である。従って、この「自由放任主義的アプローチ」における政府の正しい本来的機能は、個々人がその自由を行使して自分達の選択をなすことができる条件を確立し、それを維持させるということになる。

こうした考え方を反映する社会福祉政策の本質はかなり明快なものとなる。その好例として、「劣等処遇の原則」(less eligibility)²⁾と「求援の抑制」(deterrence)³⁾とを指導原理とし、窮民のために最低限の援助を提供するために立案された新救貧法 (the New Poor Law)⁴⁾が例示されている。

更に、国家の個人に対する干渉が最低限にしかかかわらない「自由放任主義的アプローチ」によると、貧困の本質と原因とについて2つの仮定があるという。それは第1に、貧困が現金によって明らかにされる傾向があるということ。第2には、個人主義的アプローチと関連して、貧困の原因を人格や環境に求める傾向があるということである。例えば、19世紀の英国において「価値ある者」(the deserving)と「不当な貧民」(the undeser-

ving)とを区別することを主要な任務としていた慈善組織協会 (the Chrity Organization Society)⁵⁾ がその具体例としてあげられている。

次にパーカーの説く第2の型のアプローチであるが、それは「社会主義的アプローチ」と呼ばれるものである。パーカーによれば「社会主義的アプローチ」は「自由放任主義的アプローチ」とは対照的に、政治的・社会的・経済的な諸活動に政府が積極的に参加し、個人の平等と共通の権利の確立を強調する。個人的な自由については、「自由放任主義的アプローチ」とはほとんど同じように強調するのではあるが、しかしそれとは別に解釈されていることもある。すなわち、それは「～からの自由」(freedom from)というよりも「～への自由」(freedom to)という問題なのである。政府は激しい窮乏を防ぐための諸活動を制限することよりもむしろ誰にでも積極的な選択をするための同様の機会を可能とし、快適さ (amenity) を供給するために環境を整えることに責任を果たそうとする。従って周知のように、もし完全なワーキング・システムにおいて貧困が存在しないとすれば、分配は必要に応じてということになる。

「社会主義的アプローチ」における公共政策の目的は、活動と経験に関する広範囲にわたる平等な機会を確保し、その機会を利用する異なる個人の能力に起因する生活水準における大きな不均衡を防ぐことにあるといえる。

貧困は、個人的な人格、個人の選択力、あるいは個人の不運によってではなくてむしろ特定の社会が機会と報酬とを分配する方法の結果としての社会現象として考えられる。従って「社会主義的アプローチ」には、その救済策を社会制度 (social institution) の改良を通じて期待する傾向がみられる⁶⁾。

また貧民に関する権利は、社会的弱者・落伍者という「汚名の烙印」(stigma)を併わずに国家の援助を要求できる権利を意味するばかりでなく、救貧法 (the Poor Law)⁷⁾ の最低限生活原則 (the minimum subsistence principles)⁸⁾ に適用されるものではなく、公共サービスを利用する人々

の要請と一致し、生活するのに有用である基準と関連のある適正な質をもった公共サービスを要求できる権利をも意味している。

従って、「社会主義的アプローチ」において用いられる貧困の測定は、国民の最低限のニーズも無関係であるが現金によって表わされるものでもない。しかしパーカーも指摘するように、「ニーズに応じて財とサービスを分配する社会を建設しようとする試みは、理論的にも実際上也大きなかつ多くの問題によって悩まされている」(p. 9) のである。

さてパーカーの説く第3の型のアプローチは、「自由主義的アプローチ」である。パーカーによる「自由主義的アプローチ」は、先の「自由放任主義的アプローチ」と「社会主義的アプローチ」という2つのアプローチのはっきりと中間に位置づけられるものではないが、この2つのアプローチの間に見出されるものなのである。

「自由主義的アプローチ」においては、機会と個人の自由とが強調され、社会的分配の手段として市場に大きな信頼がおかれている。しかしまた同時に、「自由主義的アプローチ」が政府の責任において保障すべき最低生活水準として認めているのは、最低生活にとって不可欠な要素によって決定されるものではなく、その共同生活社会の人々の生活水準と関連をもつ最低生活水準なのである。すなわち、「自由主義的アプローチ」における公共サービスの主要な任務は、自分自身の生活を維持することができない人々のための最低生活水準を社会的に保障することにある。この意味において、市場は個人の一生の可能性と機会との「分配装置」として理解されている。

パーカーによれば、「社会主義的アプローチ」から「自由放任主義的アプローチ」と「自由主義的アプローチ」とを区別する、そしてこの2つのアプローチに本質的に共通な要素は次の点にみられる。すなわち、自らが労働し得られる賃金あるいはその所有する財産によって個人の経済的・社会的地位というものが決定されるということを認めるか否かという点である。従って、「自由放任主義的」あるいは「自由主義的」な見解に立つ場

合、普遍主義的な社会福祉政策を、士気をくじく、非能率的な、選択の自由に危害を加える、しかも、濫用という弊害をもたらすものとして理解するのであって、そのために自分のニードを表明できる人々への社会福祉政策を制限するよう求めることになる。

以上が、パーカーの社会福祉政策に関する異なる3つのタイプについての簡単な整理であるが、最後にこの3つのアプローチとそれらを支えている社会福祉思想の検討という本章におけるパーカーの問題意識を紹介して結びとしたい。それは、「パーカーの社会福祉政策への3つのアプローチ」を紹介するという本稿の意義にも連なると考えられるからである。

パーカーによれば、3つの異なるアプローチを検討しようとする試みは、もちろんどんな国においてでもそしていつでもある1つのアプローチかあるいは他の2つのアプローチのどれかにすっきりと適応する社会福祉政策が見出されるということを意味していない。むしろ異なる種類のアプローチは、「側面ごとに存在している相互に矛盾した法律」(p. 4)において見出される。福祉の諸アプローチは、社会福祉政策の内部にある「矛盾と否定」を説明しうらだけでなく、他の制度と関連のある法律への展開の傾向を示すことに利用されるのである。異なるアプローチを区別するという企図は、社会福祉政策の歴史的事実の展開を説明することではなくて、現実の社会福祉政策の背後にある社会福祉の思想と原理を強調し、その異なる考えの実際的な関係を明らかにするということである。

もちろん、社会福祉政策はいつでも総べて社会福祉思想によって決定されるわけではない。しかしまた、パーカーのいうように「3つのアプローチとそれを支えている社会福祉思想 (ideologies) は、政治上の右派、左派および中間派と関連して」(p. 4) おり、社会福祉政策がこれらの「経済的・政治的勢力によってきわめて大きな影響を及ぼされている」(p. 3) ことも事実であろう。こうした意味において、基本的には社会福祉政策は福祉価値の選択であり、パーカーの示した3つのアプローチは——もちろんそれ自体、パーカーも本章が概要 (sketch) であると述べていることから、

検討されなければならないことはいうまでもないが——その選択の1つの基準を示すものであるといえよう⁹⁾。我が国の社会福祉政策は、現在それが前進となるのか後退となるのかいずれであれ転換期にある。我々もまたいずれかのきびしい選択を迫られている。しかし、我が国の社会福祉政策の研究においてはパーカーの「福祉モデル」にみられる研究テーマ・分析視点は必ずしも十分にとりあげられることはなかったように思われる。その意味でも日本型福祉社会が模索されている今日、パーカーの論理の背景にあるような問題意識と分析もまた今後の社会福祉研究の1つの課題となるのではないだろうか¹⁰⁾。

[注]

- 1) Social Policy の訳については、次の見解に従った。

「イギリスやアメリカで Social Policy という場合には、日本やドイツでいう社会政策 (Sozialpolitik) を意味するものではなく、むしろ Social Welfare Policy (社会福祉政策) とほぼ同義語であることにも注意をはらっておく必要がある。」(浦辺史・岡村重夫・木村武夫・孝橋正一編『社会福祉要論』ミネラルヴァ書房、1975年、p. 50)

- 2) 「『あらゆる条件のなかで最初にしてもっとも基本的なものは……つぎの原則 (劣等処遇の原則—阿部) である。すなわち、彼 (貧民) の状態は、全体として、最低階級の独立労働者の状態に、実質的にあるいは外見上、ひとしく (eligible) されてはならないこと、これである』」(小山路男『西洋社会事業史論』光生館、1978年、p. 128)

- 3) 「この法律 (1722年ナッチブル法) は、ウワークハウス・テスト法ともよばれているように、労役場を求援の抑制 (deterrent) や労働意欲のテストとして用いることを規定したものである。……したがって、ナッチブル法によれば……労役場は、貧民雇用のためではなく、貧民の自由を束縛し、嫌悪あるいは恐怖を与えることによって、求援申請を抑制する施設となったのである。クワークハウス・テストを課することで賄給や惰民養成をさせ、救貧税の減少を目ざすという考え方が、ナッチブル法の中心であった。」(小山 前掲書、pp. 56-57)

- 4) 「1834年の救貧法改正法 Poor Law Amendment Act および同法によって大改正を受けた以後のイギリス救貧法を指す。……救貧行政の全国的統一、労役場処遇、レス・エレジビリティを中心的な原則として主張、マルサスの貧民観すなわち、貧困の罪悪視にもとづく救貧の自由主義化・救貧抑制の追求であった。」(一番ヶ瀬康子等編『新版社会福祉事業辞典』ミネラルヴァ書房、1977、p. 17)

- 5) 慈善組織協会は、1869年にロンドンで始まり、「まず、市をいくつかの地域にわけ、それぞれに調査委員をおいて要救護者を個別的に調査し、その結果をカードに

記録し、その実情に応じて、自立心を高めるための援助を行なうため友愛訪問をおこなうこと、また、地区内の慈善事業が連絡をしい、たがいに調整しあいながら、より有効に活動した。その方法は各地にひろげられ、慈善組織協会の頭文字をとってC・O・S運動とよばれた。」(一番ヶ瀬康子『社会福祉事業概論』誠信書房、1976年、pp. 52-53)

- 6) なお、1834年新救貧法を例としたパーカーの「自由放任主義的アプローチ」と「社会主義的アプローチ」の問題については、ウィリアム・ゴドウィン(William Godwin)著『政治的正義』とロバート・マルサス(Thomas Robert Malthus)著『社会の将来の改善に与る人口の原理に関する一論』供せて、ゴドウィン氏、コンドルセその他の著作家の思想についての批判』に示された論争が、その思想的背景及び貧困の原因に関する見解の相違についてきわめて興味深く、また今日の問題が提起されていることを付記しておく。
- 7) 「数百年にわたる歴史をもつイギリスにおける救貧立法。その前史として16世紀の残酷立法があり、1601年に制定されたエリザベス救貧法が原型となった。……労役場の設置など複雑な法の改正を通して、20世紀の国家扶助法(1948)によって廃止されるまで持続した。1834年の大改正の前を旧救貧法、その後を新救貧法と区別する。社会保障の起点、源流である。」(仲村優一・一番ヶ瀬康子・重田信一・吉田久一編『社会福祉辞典』誠信書房、1976年、pp. 61-62)
- 8) すでに注2)においてふれた「劣等処遇の原則」と同義に理解される。
- 9) このような意味における社会福祉政策のモデルとしては、リチャード・ティトマス(Richard Morris Titmuss)の3つのモデル——「代替的モデル」(The Residual Welfare Model of Social Policy)、「産業的業績達成モデル」(The Industrial Achievement-Performance Model of Social Policy)、「制度的再分配モデル」(The Institutional Redistribution Model of Social Policy)——が、我が国ではよく知られており、パーカーの3つのモデルもティトマスのそれに何らかの形で教示を受けているように思われる。(例えば、社会保障研究所編『社会保障の潮流』全国社会福祉協議会、1977年、pp. 183-184 参照)
- 10) なぜなら、我が国における社会福祉政策の研究においては、周知のように大河内理論を起点とする孝橋理論及びその批判を中心とする論争が、現実的な社会福祉政策とくに財政的視点からの論争がほとんどであり、ティトマスやパーカーのような社会福祉政策の思想や価値観にもとづく問題提起は、皆無に近かったと思われるにからにはかならない。